

University of Groningen

De grenzen van het recht om te demonstreren

Brouwer, J.G.; Roorda, B.

Published in:
Openbareorde.nl

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Brouwer, J. G., & Roorda, B. (2019). De grenzen van het recht om te demonstreren. *Openbareorde.nl* .
<https://www.openbareorde.nl/tijdschrift/de-grenzen-van-het-recht-om-te-demonstreren/>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De grenzen van het recht om te demonstreren

2 november 2019

J.G. Brouwer en B. Roorda

Massale demonstraties zijn de laatste weken aan de orde van de dag. In Barcelona, in Santiago, in Londen, in Hongkong, overal gaat men de straat op om te demonstreren. Ook in ons land zagen we de afgelopen weken de ene na het andere betoging. Van [boerenprotesten](#) tot [acties van klimaatactivisten](#) en [demonstraties tegen of voor de inval van Turkije in Syrië](#). Deze week nog zijn [bouw- en infraondernemers, baggeraars en hoveniers](#) opgetrokken naar Den Haag om daar hun onvrede te uiten.

Bij al deze protesten spelen keer op keer allerlei demonstratierechtelijke vragen. Mogen betogers verkeersovertredingen begaan door op de weg te lopen en te liggen of [met tractoren drie rijen dik over de snelweg met een snelheid van 40 kilometer per uur](#) te rijden? En rechtvaardigt het recht om te demonstreren [het forceren van een deur van een provinciehuis](#)? Of is de politie bevoegd, dan wel gehouden om [demonstranten tijdens zo'n actie aan te houden](#)? In de kern zijn deze vragen terug te voeren op twee hoofdvragen. In de eerste plaats, welke acties vallen onder de bescherming van het betogingsrecht en welke niet. In de tweede plaats, wat is wel en wat is niet toegestaan bij demonstraties. Hieronder zetten wij uiteen hoe ons recht deze vragen beantwoordt.

Wat is een demonstratie?

Sinds 1983 garandeert artikel 9 Grondwet het recht tot betoging. Ook internationale verdragen beschermen dit recht, maar dan – zoals voor 1983 ook in onze Grondwet – onder de noemer van het recht van vergadering. Een belangrijke verdragsbepaling in dit verband is artikel 11 van het sinds 1953 geldende Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waarin het recht op vrijheid van vreedzame vergadering is neergelegd.

Het fundamentele recht tot betoging houdt in dat een ieder de vrijheid heeft om samen met een of meer personen in het openbaar een mening te uiten. Bepalend is of een actie is gericht op het uitdragen van een gemeenschappelijke gedachte of wensen op politiek of maatschappelijk gebied. Een actie waarbij andere elementen dan gemeenschappelijke meningsuiting, zoals feitelijke dwang, de boventoon voeren, wordt niet aangemerkt als een demonstratie en komt geen grondwettelijke of verdragsrechtelijke bescherming toe.^[1] De intentie van de actievoerders speelt daarbij een niet onbelangrijke rol, zo blijkt wel uit de volgende casus.

In de zogeheten 'blokkeerfriezen'-zaak oordeelt de Rechtbank Noord-Nederland dat de door de blokkeerfriezen opgeworpen blokkadeactie op de snelweg niet de bescherming van het recht om te demonstreren toekomt. Bepalend voor de rechter was dat het doel van de actie niet primair gericht was op het uiten van een mening, maar op het frustreren van een demonstratie, namelijk die van Kick Out Zwarte Piet in Dokkum.^[2]

Een blokkadeactie in Amsterdam die vooral was gericht op een confrontatie met de ME om de ontruiming van een kraakpand te verhinderen, wordt door de rechter – in dit geval de Hoge Raad – evenmin als een betoging gekwalificeerd.^[3]

Het vastketenen aan een hijskraan om een demonstratie tegen de plaatsing van een zendmast voor het C2000-netwerk kracht bij te zetten, wordt door de Rechtbank Rotterdam daarentegen wel als een betoging aangemerkt.^[4]

Ook uit Europeesrechtelijke jurisprudentie blijkt dat een blokkadeactie wel degelijk de bescherming van het demonstratierecht kan toekomen. Zo oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak Kudrevičius e.a. tegen Litouwen (2015) bijvoorbeeld dat een demonstratieve blokkade van drie autosnelwegen door boeren onder de reikwijdte van de vrijheid van demonstreren in de zin van artikel 11 EVRM valt.^[5]

Als een actie de grondwettelijke en/of verdragsrechtelijke bescherming van een demonstratie toekomt, wil dat nog niet zeggen dat zij niet mag worden beperkt, verboden of beëindigd? Noch dat alles wat de actievoerders ondernemen, is toegestaan.

Onder welke voorwaarden mag een demonstratie worden beperkt, verboden of beëindigd?

Het recht op vrijheid van betogen is een van de essentiële pijlers van een democratische samenleving.^[6] Beperkingen moeten derhalve strikt worden geïnterpreteerd en de noodzaak van eventuele beperkingen dient overtuigend te worden vastgesteld. Demonstranten mogen in beginsel zelf de plaats, het tijdstip en de vorm van hun demonstratie kiezen.^[7]

Uitsluitend voor zover dat noodzakelijk is, mag de burgemeester beperkingen en voorschriften stellen. Hij dient zich echter zo veel als redelijkerwijs mogelijk is in te spannen om een demonstratie doorgang te laten vinden binnen zicht- en geluidsafstand – ‘within sight and sound’ – van het doel waartegen de demonstranten zich richten.^[8]

De burgemeester mag zich in het geheel niet bemoeien met de inhoud van de demonstratie, zelfs niet als die inhoud strafbaar zou zijn. Deze regel die expliciet is neergelegd in artikel 5 lid 3 van de Nederlandse demonstratiewet – de Wet openbare manifestaties (Wom) – heeft alles te maken met het censuurverbod van artikel 7 lid 3 Grondwet: de overheid mag zich niet voorafgaand bemoeien met hetgeen iemand wil uiten.^[9]

In dit verband zij ook gewezen op het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), dat keer op keer in zijn rechtspraak bepaalt dat ook uitingen die choqueren, kwetsen of verontrusten, vallen onder de bescherming van de demonstratievrijheid. ‘Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness, without which there is no democratic society’, aldus het Hof.^[10]

Demonstratie geen vrijbrief om regels te overtreden

De hoofdregel is dat alle gedragingen die door de formele wetgever strafbaar zijn gesteld, ook strafbaar zijn tijdens een betoging. Zo volgt uit artikel 9 lid 1 Grondwet, waarin staat dat het recht tot betoging wordt erkend, *behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet*. Een demonstrant die in het Wetboek van Strafrecht (Sr) strafbaar gestelde uitingen doet – te denken valt aan opruiing (artikel 131 Sr), bedreiging (artikel 285 Sr), belediging van een groep mensen vanwege bijvoorbeeld hun ras (artikel 137c Sr) of aanzetten tot haat of discriminatie (artikel 137d Sr) –, pleegt derhalve een strafbaar feit.^[11] Of hij wordt vervolgd, hangt van de officier van justitie af.

Op de hoofdregel – dat demonstranten zich hebben te houden aan formeel-wettelijke strafbepalingen – bestaat ten minste een belangrijke uitzondering. Een demonstrant die een weg blokkeert, maakt zich schuldig aan een strafbaar feit, hij overtreedt immers de Wegenverkeerswet. De strafbaarheid komt echter te vervallen indien hij deel uitmaakt van een demonstratie die de door de burgemeester voorgeschreven route volgt, ook al hindert hij daarbij het verkeer. De ‘toestemming’ van de wettelijk bevoegde autoriteit neemt als het ware de strafbaarheid van de gedraging weg. Voor vernieling kan en zal een burgemeester echter geen ‘toestemming’ verlenen.

Die instemming misten Greenpeace-demonstranten toen zij de Mijnbouwwet – een wet van onze formele wetgever – overtraden door een boorplatform net ten noorden van Schiermonnikoog te bezetten. De strafrechter merkte die bezetting weliswaar aan als een demonstratieve actie, maar maakte een belangenafweging of het gedrag van de verdachte strafbaar was. Hij kwam niet op voor een eigen, maar voor een maatschappelijk belang: de actie vond plaats in het kader van een breed maatschappelijk debat over gasboringen nabij de Waddenzee. Mede vanwege de beperkte duur, de geringe hinder en de afwezigheid van concreet gevaar – de actie was zorgvuldig en professioneel voorbereid en uitgevoerd – alsmede de omstandigheid dat Greenpeace eerder probeerde om op minder ingrijpende wijze de eigenaar en operator van het boorplatform op andere gedachten te brengen, ontstond de rechtbank de Greenpeace-demonstrant van alle rechtsvervolgung.^[12]

We herkennen hierin noodzakelijkheidstoets van artikel 11 lid 2 EVRM. Of sprake is van een noodzaak om op grond van de wettelijk vastgelegde beperkingsdoeleinden het recht op vrijheid van betoging te beperken, hangt steeds af van de bijzondere omstandigheden in de zaak. Dat heeft het Europese Hof in een lange reeks van uitspraken telkens weer beslist.

Dat die toets – waarvan de subsidiariteits- en proportionaliteitseis deel uitmaken – niet altijd ten gunste uitvalt van de demonstrant, blijkt in de zaak Kudrevičius. Hij blokkeerde samen met andere boeren demonstratief dagenlang drie snelwegen. Hiervoor werd hij volgens het EHRM terecht bestraft, ondanks dat strafrechtelijke sancties door het EHRM met argusogen worden bekeken.^[13] Vrijheidsstraffen worden nog kritischer benaderd.^[14]

Toelaatbaarheid boerenprotesten

Laten we die laatste zaak nu eens tegen het licht houden van sommige van onze eigen boerenacties, om te beginnen de kennisgegeven demonstratie in Den Haag op 16 oktober jongleden. Tijdens die demonstratie overtraden de boeren de door de burgemeester op grond van de Wet openbare manifestaties gestelde beperking om met meer dan 75 trekkers op het Malieveld te verschijnen.^[15] De burgemeester had goede redenen om het aantal hiertoe te beperken. Meer zware trekkers zou een gevaar veroorzaken voor de hieronder gesitueerde parkeergarage.^[16] Overtreding van een dergelijk door de burgemeester gegeven voorschrift levert een strafbaar feit op volgens artikel 11 Wom. Over het antwoord op de vraag welk belang hier het zwaarst moet, kan verschil van mening bestaan.

Op weg naar Den Haag legde de agrarische colonne de volledige ochtendspits lam met navenant schade en ongemak. Voor tractoren geldt vanwege hun lage maximum snelheid een verbod om op de snelweg te rijden.^[17] De eerste vraag die opkomt, is of het aanrijden onderdeel uitmaakt van een demonstratie. Die zou immers de strafbaarheid van de gedraging kunnen wegnemen. Van een kennisgeving van een demonstratie aan de burgemeester van de vele betrokken gemeenten was formeel geen sprake. Derhalve zou het al om een spontane betoging moeten gaan. Het recht om spontane demonstraties te houden, kan de verplichting om vooraf geen kennis te geven alleen in bijzondere omstandigheden teniet doen. Volgens het Europese Hof dient de betoging dan wel een onmiddellijke reactie te zijn op een actuele gebeurtenis of een actueel voorval. In het bijzonder kan een dergelijke afwijking van de algemene regel gerechtvaardigd zijn, indien een latere demonstratieve actie als mosterd na de maaltijd zou komen.^[18] (zie Éva Molnár tegen Hongarije, nr. 10346/05, 7 oktober 2008 en Skiba tegen Polen, nr. 10659/03, 7 juli 2009). Of er sprake was van een zodanige actuele gebeurtenis die een onmiddellijke reactie rechtvaardigde, is op z'n minst discutabel.

Overigens staat de Wet openbare manifestaties eraan in de weg dat de burgemeester een betoging verbiedt of beëindigt om de enkele reden dat niet voldaan is aan de kennisgevingplicht. Daarvoor is altijd vereist dat een van de drie beperkingscriteria van artikel 2 Wom dit kan rechtvaardigen: ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.^[19] Strikt genomen maken demonstranten zich wel schuldig aan een overtreding in de zin van artikel 11 Wom indien zij een niet kennisgegeven demonstratie houden of daaraan deelnemen.^[20]

Als er geen sprake is van een grondwettelijk en/of verdragsrechtelijke beschermde demonstratieve actie, dan is het rijden met een tractor op de snelweg welhaast per definitie strafbaar. Is wel sprake van een beschermde actie, dan zou in lijn met de hiervoor genoemde uitspraak in de Greenpeacezaak een belangenafweging moeten uitwijzen of gedragingen strafbaar zijn. Factoren hierin van belang zijn dat (a) de boeren opkwamen voor zichzelf, (b) de acties van de boerenbetogers niet rechtstreeks waren gericht op de besluitvorming die zij afkeurden, maar op het fysiek blokkeren van snelwegen voor goederenvervoer en personenauto's die geen direct verband hielden met het doel van hun protest. De boeren liepen immers te hoop tegen besluitvorming van de regering. Hier staat echter tegenover dat (c) de boerenacties kort duurden en voor betrekkelijk weinig ongemak en schade leidden en (d) brede maatschappelijk steun leken te krijgen.^[21] Ten aanzien van dit laatste belang zijn wij kritisch. Net zo goed als de burgemeester moet ook de rechter zich van een dergelijke inhoudelijke

beoordeling onthouden. Of het uitgedragen standpunt door een meerderheid dan wel een minderheid wordt gedeeld, doet er niet toe, nu de betekenis van het betogingsrecht vooral gelegen is in de mogelijkheid van minderheidsgroepen om afwijkende meningen naar buiten te brengen. Met toetsing aan het algemeen belang zal men daarom zeer terughoudend dienen om te gaan.’^[22]

Beweren dat de demonstratieve acties een laatste redmiddel waren in een situatie van ernstige financiële moeilijkheden om boeren hun legitieme belangen te beschermen, is onjuist. Aan de boeren stonden (e) rechtmatige middelen ter beschikking om voor hun belangen op te komen. Ze zouden heel goed tegen de in hun ogen onrechtvaardige regelgeving bij de rechter kunnen opkomen.

Conclusie

Alles wegende, geven we deze boerenprotesten vooralsnog het juridische voordeel van de twijfel, maar van een evenwicht tussen enerzijds beperkingen en anderzijds vrijheid van betogen kan bij een volgende gelijksoortige actie wel eens geen sprake zijn.

[1] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8-9; EHRM 11 oktober 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1011JUD001423707, appl.nr. 14237/07 (*Tuskia e.a./Georgië*), EHRC 2019, 24, m.nt. B. Roorda, zie met name par. 69 en punt 2 van de annotatie.

[2] Rb. Noord-Nederland 9 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:4559, AB 2019, 475, m.nt. B. Roorda en J.G. Brouwer, zie met name punt 6 van de annotatie.

[3] HR 11 april 2017, ECLI:NL:HR:2017:669, AB 2017, 230, m.nt. J.G. Brouwer en B. Roorda.

[4] Rb. Rotterdam 28 februari 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BP6099.

[5] EHRM (Grote Kamer) 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, appl.nr. 37553/05 (*Kudrevičius e.a./Litouwen*), par. 97.

[6] Zie bijv. EHRM (Grote Kamer) 15 november 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1115JUD002958012, appl.nr. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14 (*Navannyy/Rusland*), par. 98; ECRM 6 maart 1989, ECLI:CE:ECHR:1989:0306DEC001307987, appl.nr. 13079/87 (*G./Duitsland*).

[7] EHRM 27 november 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:1127JUD005805008, appl.nr. 58050/08 (*Sáska/Hongarije*), par. 21.

[8] EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, appl.nr. 57818/09, 51169/10, 4618/11, 19700/11, 31040/11, 47609/11, 55306/11, 59410/11, 7189/12, 16128/12, 16134/12, 20273/12, 51540/12, 64243/12, 37038/13 (*Lashmankin e.a./Rusland*), EHRC 2017, 88, m.nt. B. Roorda, par. 405 en punt 3 van de annotatie.

[9] Zie in dit verband ook onze annotaties onder Rb. Amsterdam (ktr.) 8 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:8060, AB 2017, 44 en Rb. Den Haag (vzr.) 7 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:12148, AB 2016, 445.

[10] EHRM 2 oktober 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:1002JUD002922195, appl.nr. 29221/95, 29225/95 (*Stankov en The United Macedonian Organisation Ilinden/Bulgarije*), par. 86.

[11] Zie in dit verband Hoge Raad 21 februari 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC9512, NJ 1995, 452 inzake een demonstrant die door de rechter wordt veroordeeld voor het dragen van een hakenkruis tijdens een betoging met als bedoeling het nationaalsocialistische gedachtegoed uitdragen. De Hoge Raad veroordeelt de demonstrant voor belediging van een groep mensen wegens hun ras (artikel 137c Sr). De context waarin een hakenkruis tijdens een betoging wordt getoond is volgens het OM overigens wel van belang voor de vraag of het een strafbare uiting betreft, zie in dat verband <https://www.tubantia.nl/nieuws/arrestanten-vrijuit-na-tonen-hakenkruis-in-enschede~ab2b3ebb/>. Zie verder Rb. Den Haag 12 september 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:10892 inzake een demonstrant die tijdens een pro-IS-betoging roept dat het leger van Mohammed zal terugkeren, dat Shaam gezuiverd moet worden van Joden en die roept en/of laat roepen ‘Vuile Joden. Dood aan de Zionist’. De rechter veroordeelt de demonstrant voor het beledigen van een groep mensen wegens hun ras en voor het aanzetten tot haat en geweld (artikelen 137c en 137d Sr). Zie ook Rb. Amsterdam 23 april 2019,

ECLI:NL:RBAMS:2019:2915 inzake een demonstrant die roept ‘als je Thierry dood wil schieten, zeg dan paf’. De rechtbank veroordeelt de demonstrant voor opruiing en bedreiging (artikelen 131 en 285 Sr).

[12] Rb. Amsterdam 2 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:4022, AB 2019, 479, m.nt. B. Roorda en J.G. Brouwer.

[13] EHRM 17 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0517JUD002849506, appl.nr. 28495/06, 28516/06 (*Akgöl en Gol/Turkije*), par. 43.

[14] EHRM 18 juni 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0618JUD000802907, appl.nr. 8029/07 (*Gün e.a./Turkije*), par. 83.

[15] <https://www.ad.nl/den-haag/den-haag-maakt-zich-klaar-voor-boerenprotest-geen-beperking-van-aantal-trekkers~a65e1439/>.

[16] <https://www.ad.nl/den-haag/verbod-zware-tractoren-op-malieveld-ondergrondse-parkeerga-rage-kan-druk-niet-aan~af3b037b/>.

[17] Artikel 42 lid 1 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990.

[18] EHRM 7 oktober 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1007JUD001034605, appl.nr. 10346/05 (*Éva Molnár/Hongarije*), par. 35-38; EHRM 7 juli 2009, appl.nr. 10659/03 (*Skiba/Polen*).

[19] Zie hierover bijvoorbeeld ‘Reactie op de evaluatie van de Wet openbare manifestaties’ van de minister van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 17 januari 2017, kenmerk 2016-000080444427; zie ook B. Roorda, *Het recht om te demonstreren* (diss. Groningen), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 191-205.

[20] Zie Rb. Overijssel 14 augustus 2018, parketnummer 08-032361-18 (niet gepubliceerd) waarin de kantonrechter een boete van 750 euro oplegt voor overtreding van artikel 11 lid 1 sub a Wom; zie hierover ook <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Recht-bank-Overijssel/Nieuws/Paginas/Voorman-Pegida-beboet-voor-te-laat-melden-demonstratie-En-schede.aspx>.

[21] Ook in civielrechtelijke uitspraken hanteren rechters vergelijkbare criteria bij het vinden van een evenwicht tussen enerzijds een vrijheidsrecht – hetzij de vrijheid van meningsuiting hetzij de vrijheid tot betoging – en anderzijds het uitgangspunt in ons recht dat het onrechtmatig is een ander bewust schade toe te brengen (artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek). Zie voor een bespreking hiervan: B. Roorda, ‘Burgerlijke ongehoorzaamheid als juridische rechtvaardigingsgrond?’, *NTM/NJCM-bull.* 2013, 19 onder Rb. Amsterdam (vzr.) 5 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9310 (*Shell/Greenpeace*).

[22] A.E. Schilder, *Het recht tot vergadering en betoging; een rechtsvergelijkende studie naar het Nederlandse en Westduitse recht* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint BV 1989, p. 57.